



O BRASIL NO MUNDO EM TEMPOS DE CRISE

| POR GUILHERME CASARÕES

Quando falamos em política e economia, o cenário não é nada favorável. Felizmente, isso não se repete na política externa brasileira, que ganha força aproximando o país de grandes potências, estabelecendo parcerias estratégicas e ampliando o mercado para as empresas.

Momentos de crise doméstica geram consequências ambíguas para a inserção de um país no mundo. De um lado, a escassez de recursos políticos e econômicos reduz o ativismo global de presidentes e governos. De outro, se utilizada estrategicamente, a política externa pode ser uma oportunidade de atenuar os efeitos da crise, uma vez que ela geralmente não se prende às disputas político-partidárias que levam o país à paralisia.

No governo de Dilma Rousseff, o Brasil viveu esses dois cenários. Desde 2013, dados os sinais de desaceleração econômica, a política externa perdeu densidade, alcance e recursos. A efemeridade dos dois ministros que assumiram a pasta foi um forte indício dessa retração internacional. O quadro agravou-se em função do desdém da presidente por qualquer atuação que não tivesse relação com resultados econômicos de curto prazo. O Itamaraty foi colocado para escanteio, com menos recursos e prerrogativas. Às vésperas da eleição presidencial, falava-se em apagão na política externa, tanto pela falta de sentido estratégico quanto pelo mal-estar generalizado que acometera seus operadores diplomáticos.

No entanto, em 2015, a política externa ganhou alguma centralidade no contexto de crise. Mesmo diante das turbulências, Mauro Vieira, o novo chanceler, buscou empreender uma diplomacia de resultados destinada a alavancar o

potencial econômico do país. Para isso, redesenhou as prioridades estratégicas brasileiras, juntou forças com Armando Monteiro, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e organizou um roteiro de viagens presidenciais destinadas a potencializar o lado caixeiro viajante do governo.

REDEFININDO A LIDERANÇA LATINO-AMERICANA

Até o fim do primeiro mandato de Dilma, a relação do Brasil com seu entorno foi pautada em iniciativas de natureza política, muitas das quais comprometeram pautas econômicas. Isso explica dois movimentos aparentemente paradoxais: por um lado, a profusão de mecanismos institucionais, a exemplo da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) – com importantes órgãos subsidiários, como o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento – e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). A movimentação política que permitiu o ingresso da Venezuela no Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 2012, também está inserida nesse contexto. Todas essas iniciativas tiveram o Brasil como peça-chave.

Por outro lado, observou-se um declínio vertiginoso do comércio entre o Brasil e seus vizinhos. As trocas com a América Latina e o Caribe, que chegaram a US\$ 94,9 bilhões em 2011, caíram para US\$ 66,3 bilhões em 2015, reduzindo o comércio hemisférico ao patamar de 2007.



O mesmo ocorreu com os fluxos entre Brasil e os três sócios originais do Mercosul: houve redução de 35% nas trocas, passando de US\$ 47,2 bilhões em 2011 para US\$ 30,4 bilhões em 2015. Se a Venezuela for incluída na conta, o retrocesso é ainda mais alarmante.

A resposta da política externa brasileira, embora tardia, veio de maneira enfática e foi coordenada pelo Itamaraty e pelo MDIC, além de contar com a participação de representantes do setor privado. Em 2015, o Brasil ofertou três Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) a México, Colômbia e Chile, países historicamente distantes, com o propósito de dinamizar a entrada de inversões diretas no país e permitir maior presença de empresas brasileiras nesses mercados. Ao mesmo tempo, o governo empreendeu a revisão e o aprofundamento dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs) com esses parceiros, com ênfase no aumento das exportações da indústria automobilística. Além disso, Brasil e Uruguai assinaram o primeiro acordo de livre comércio do setor automotivo entre membros do Mercosul, o que representa uma importante quebra de paradigma, já que o setor é bastante protegido nesse bloco.

REEQUILIBRANDO A RELAÇÃO COM AS GRANDES POTÊNCIAS

Durante o governo Lula e parte do primeiro mandato de Dilma, prevaleceu a retórica do Brasil como potência emergente. Ela levou o país a ampliar, de maneira inédita, sua rede diplomática ao redor do mundo, bem como os recursos investidos em iniciativas políticas e projetos

de cooperação, sobretudo no eixo sul-sul. Exemplo bem consolidado desse novo momento das relações internacionais do Brasil é o agrupamento Brics, composto por Brasil, Rússia, Índia, China e, desde 2011, África do Sul.

Em 2006, quando o grupo foi formado, tratava-se de um clube de iguais. Ainda que fossem claras as diferenças de capacidade militar ou econômica, o movimento ascendente de tais nações parecia ser o motor de uma nova ordem mundial, que a diplomacia brasileira chamou de multipolaridade benigna.

No médio prazo, contudo, o Brics transformou-se no que sempre negou ser: um arranjo pragmático, exclusivamente centrado em questões econômicas e liderado pela China. Dos chineses vieram as duas grandes iniciativas concretas do bloco em 2014: o Novo Banco de Desenvolvimento e o Acordo Contingente de Reservas. Elas complementam ações mais abrangentes e ambiciosas, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII). Além de ser o principal fiador dessas iniciativas, a China também é a parte mais interessada, dados seus esforços em tentar redesenhar a arquitetura financeira global.

O quadro de liderança chinesa ficou ainda mais evidente com a mudança de prioridades geopolíticas da Rússia, que se envolveu em conflitos com a Ucrânia e com a Síria. Isso levou o Brasil a mudar a estratégia com a China, reforçando os vínculos bilaterais e buscando administrar a maciça entrada de capitais chineses na América Latina a seu favor. Entre os marcos dessa nova abordagem, estão a realização da Cúpula Celac-China e a visita do *premier* Li Keqiang

Somente a presença internacional do Brasil em campos multilaterais colocará o país de volta no radar global. Para isso, é necessário ativismo, que só poderá ser exercido se as nuvens cinzentas se dissiparem dos céus de Brasília.

ao Brasil, durante a qual foram assinados 35 acordos, especialmente ligados ao setor de infraestrutura.

Da mesma forma, houve esforços para restabelecer as boas relações com os Estados Unidos (EUA). Dilma já havia realizado um ensaio nessa direção no começo de sua gestão, buscando deixar para trás os estranhamentos entre Lula e Barack Obama. Entretanto, a aproximação foi interrompida pelo escândalo da espionagem norte-americana a autoridades e empresas brasileiras, em 2013. Tudo indica que a visita da presidente aos EUA, em junho passado, marcou a volta por cima, ainda que a passos lentos. De todo modo, percebe-se a intenção brasileira de estabelecer certa equidistância entre as duas superpotências econômicas para ampliar seus ganhos de longo prazo em um jogo ainda incerto.

MUDANDO A ÊNFASE DOS PARCEIROS ESTRATÉGICOS

Ao contrário do padrão universalista que balizou a cooperação sul-sul nos anos Lula, o governo Dilma foi mais seletivo em relação aos parceiros estratégicos. Parte disso se deve a fatores imponderáveis, como a Primavera Árabe e a subsequente ascensão do Estado Islâmico, que afastou o Brasil da região em função de sua profunda instabilidade, principalmente a partir de 2011. Na África, o solidarismo decorrente da dívida histórica, que justificou centenas de projetos de cooperação técnica no continente, deu lugar a um pragmatismo guiado pelos gigantes nacionais de construção civil, petróleo, mineração e siderurgia.

As parcerias que ganharam corpo sob a batuta de Dilma estiveram relacionadas a dois grandes motes: ciência e tecnologia, no primeiro mandato, e comércio e investimentos, no início do segundo. Isso explica a aproximação brasileira de países como Alemanha, França e Reino Unido, destinos importantes do (já falecido) programa Ciência Sem

Fronteiras e atores centrais nas negociações do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia. Mais recentemente, e pelas mesmas razões, o Brasil saiu em busca de contato com os países escandinavos, o que se materializou em visitas presidenciais à Suécia e à Finlândia.

Uma das mais expressivas mudanças relacionadas a parcerias deu-se com o Japão. Sexto parceiro comercial do Brasil, quinto maior investidor estrangeiro e aliado estratégico em diversas áreas, o governo japonês resolveu elevar as relações bilaterais conosco ao nível de Parceria Estratégica Global, em 2014. Mesmo com a gafe diplomática de Dilma, desmarcando duas vezes consecutivas sua ida a Tóquio – em função das manifestações, em 2013, e pelo agravamento da crise política e orçamentária, em 2015 –, espera-se que o Japão se consolide como um importante pivô na diplomacia de resultados do atual governo.

UMA LUZ NO FIM DO TÚNEL?

Na economia e na política, 2015 foi um ano para se esquecer. Felizmente, não foi o caso da política externa. Negligenciada durante parte do primeiro mandato de Dilma, ela ganhou força no último ano, sob o comando do chanceler Mauro Vieira e guiada pela diplomacia de resultados. Contudo, vale lembrar que a ênfase nos ganhos econômicos de curto prazo não pode minimizar a importância da agenda brasileira em outros campos, como meio ambiente, direitos humanos e segurança internacional.

Seja pelas restrições impostas pela falta de recursos e de *virtù* e fortuna por parte do Planalto, seja pelas incertezas em regiões sensíveis aos interesses brasileiros, o alcance dessas pautas ainda é limitado. O governo Dilma fez bem, por exemplo, em abrir as portas do país para os refugiados sírios e para os haitianos. Merece destaque, também, o protagonismo brasileiro – embora tardio – na área ambiental, parcialmente responsável pelo acordo climático aprovado em Paris, na 21ª Conferência do Clima (COP 21).

Somente a recomposição da presença internacional do Brasil nesses campos multilaterais colocará o país de volta no radar global. Para isso, não basta reagir aos desafios que se colocam, como bem fez o governo em 2015. É necessário ativismo, que, por depender da vontade e de recursos políticos, só poderá ser plenamente exercido se as nuvens cinzentas se dissiparem dos céus de Brasília. Como isso também é imponderável, só nos resta torcer para que 2016 traga boas novas. ●

GUILHERME CASARÕES > Professor da FGV/EAESP > guilherme.casaroes@fgvbr